A conjuntura das escolhas públicas

Coordenação: Jorge Vianna Monteiro

"Um comentário estabelecido a partir do modelo analítico da 'public choice' — uma vertente da moderna economia política que considera as políticas públicas resultado da interação social, sob instituições de governo representativo."

O fenômeno da institucionalização da Presidência no Brasil

Jorge Vianna Monteiro

1. Introdução

O ano de 1998 inaugurou-se com mais uma convocação extraordinária do Congresso Nacional (Mensagem Nº 1.568, de 17-12-1997) no período de 6 de janeiro a 13 de fevereiro de 1998.[1] A longevidade do debate constitucional brasileiro — que se arrasta desde o final de 1993 — permite identificar nessa nova rodada de discussões uma espécie de renovação de ciclo. Acostumamo-nos a tratar as diversas reformas uma a cada vez, em bases segmentadas. Agora — por capricho do governo ou por mera coincidência — várias frentes de reforma são acomodadas na mesma agenda, para decisão nos quase 30 dias de trabalhos legislativos. O efeito mais relevante desse padrão estará refletido no intenso *logrolling* (ou troca de votos), a ocorrer no Congresso Nacional.[2]

Os interesses eleitorais dificilmente induzirão a que uma tarefa de tamanha responsabilidade possa ser encaminhada com a necessária isenção ou objetividade. Uma vez mais, o conceito de Constituição aparece atrelado à prevalência dos problemas conjunturais — o que inerentemente dará vida curta aos resultados dessa convocação da legislatura.

[1] Somente na Câmara dos Deputados, as deliberações envolvem sete projetos de emenda à Constituição.

[2] São potenciais exemplos desse comportamento clientelista (Monteiro, 1997a): a) o governo federal deu um passo atrás no ajuste fiscal na Federação, ao permitir excepcionalidades no limite global de endividamento de estados, municípios e mesmo de empresas estatais. Com efeito, o Conselho Monetário Nacional revisou (18-12-1997) o limite do financiamento do déficit de caixa dos estados — via operações de antecipação de receita orçamentária — aumentando-o em 56%. Em verdade, trata-se do terceiro ou quarto dito-pelo-não-dito dos últimos dois anos — o que muito compromete a retórica do governo quanto a seu empenho em sanear as finanças públicas, ainda em seu atual mandato; b) também ilustrando a dimensão político-eleitoral que crescentemente irá dominar a cena econômica nacional nos próximos meses, foi aumentado em R$800 milhões o volume de financiamento de programas habitacionais e de saneamento, com recursos do FGTS. Não obstante já ser tempo para que um empreendimento dessa magnitude fosse realizado, não se deve, por outro lado, ignorar a ocasião em que, enfim, a decisão está sendo tomada.

2. Nova fonte geradora de instabilidade institucional

Com ou sem a aprovação dos projetos de emenda constitucional agendados, a elevada probabilidade de um segundo mandato para a atual Administração Federal — bem como da ampliação de sua base de apoio na legislatura — retira boa parte da estabilidade do que venha a ser decidido nessas sessões, de vez que:

- O que até aqui não tiver sido decidido, o será a partir de janeiro de 1999; o que for decidido insatisfatoriamente — ou seja, em desacordo com as preferências oficiais atuais — poderá ser revisitado, sem maiores restrições.

Afinal, esse é o custo social a pagar: a degradação de todos esses anos de mudanças nas regras do contrato social, ao sabor dos interesses de quem porventura exerça o mando, só serviu para tornar a nossa Constituição pouco escrupulosa.

- Some-se a tanto o projeto (PEC 554/97) que convoca uma Assembléia Nacional Constituinte — um dos itens da agenda extraordinária da Câmara dos Deputados — que propõe a retomada a partir de fevereiro 1999 do processo de mudança da Constituição.

Desse modo, que credibilidade terá o produto da convocação de 6 de janeiro a 13 de fevereiro de 1998, se a expectativa é de que sua vida útil não vá além de uns poucos meses adiante, quando substancialmente seus temas poderão ser reavaliados, à luz de uma nova configuração de forças políticas que emergirá das eleições de outubro próximo? Como ignorar que o sentido dessa convocação possa ser o de simples manobra de diversão, de modo a aumentar o capital político da coalizão majoritária, na conjuntura eleitoral?

- Também com potenciais efeitos perturbadores para a estabilidade do processo de escolhas públicas, outro projeto de emenda constitucional que estará sendo discutido nas próximas semanas na Câmara dos Deputados é a chamada *emenda Fogaça* (PEC 472/97), que — já aprovada no Senado Federal — regulamenta *muito frouxamente* o mecanismo de emissão de Medidas Provisórias (MPs).[3]

Esse é um caso que oferece um importante ensinamento de natureza constitucional: atribui-se um tratamento pontual, localizado, ao que, de outro modo, é uma manifestação de um fenômeno de muito maior significado. Podem-se mesmo prognosticar duas possibilidades de aprovação do PEC 472/97: ou bem esse projeto será aprovado, de vez que seu impacto efetivo no funcionamento do mecanismo das MPs é residual e amplamente contornável,[4] ou o governo recorrerá à estratégia — já testada com sucesso com as recentes MPs integrantes do "pacote" de outubro-novembro de 1997 — de arregimentar o apoio de sua maioria, para logo ter convertidas em projeto de lei as MPs, pelo que se dispensa de incorrer em reedições — o que é basicamente o alvo da emenda Fogaça.

- Por fim, cabe notar que a potencial instabilidade institucional gerada à margem de mais essa reavaliação constitucional terá um poderoso mecanismo coadjuvante, na medida em

[3] Para um enquadramento alternativo da questão da regulamentação do mecanismo das medidas provisórias, ver Monteiro, 1997b.

[4] Ver, a propósito, Monteiro, 1997c.

que os interesses dominantes na conjuntura acabarão delimitados pela pauta extraordinária da legislatura. Os grupos — de dentro e de fora do governo — precisam simplesmente estar a postos.

Um intenso *rent seeking* estará sendo empreendido em torno de ganhos ou perdas que as mudanças constitucionais possam acarretar ao presidente da República, aos governadores, prefeitos, burocratas, empresários nacionais, e investidores estrangeiros, em decorrência de mecanismos, setores, e atividades que possam vir a ser degradadas de seu atual *status* constitucional.

3. A institucionalização da Presidência

O tratamento analítico do Executivo quase sempre confunde-se com a pessoa do presidente da República. Por força disso, muito do que se discute sobre o envolvimento do presidente na formulação de políticas públicas está relacionado às características pessoais do chefe do Executivo federal. Todavia, essa perspectiva do presidente-como-indivíduo (Edwards, Kessel & Rockman, 1993) acaba por desconsiderar as sistemáticas similaridades que possam ser observadas, segundo as diferentes administrações federais.

No Brasil dos anos 90, o recurso da emissão de MPs enquadra-se como a manifestação mais expressiva dessa similaridade, com o Executivo tornando-se uma entidade social indispensável, exercitando uma forma única de conduzir as políticas públicas e com uma vida própria. Tal é o sentido do que a literatura técnica rotula o fenômeno da "institucionalização da presidência".

Esse conceito é uma construção analítica que pode ser examinada pela observação de seus mecanismos externos e internos (Ragsdate & Theis, 1997).

Um mecanismo *externo* dessa institucionalização traduz-se pela:

- independência ou discricionarismo dos burocratas do Executivo *vis-à-vis* outros grupos sociais — o que fica especialmente evidente no seu relacionamento com o Congresso Nacional (Monteiro, 1997b);[5]
- assim como pela trajetória dessa autonomia: sua sustentação ao longo dos anos e as adaptações que ela tem mostrado. Com efeito, a capacidade legislativa substancialmente autônoma do Executivo é um fenômeno que vem se acentuando desde o Plano Collor, em 1990, fortalecendo-se, e assumindo um crescente grau de sofisticação, com o Plano Real.[6]

Ambos esses atributos, de certo modo, revelam a capacidade da administração

---

[5] Dois indicadores sumariam essa ocorrência na atualidade: a) o estoque de 59 MPs existente em janeiro de 1998 tem a idade média de 19 meses, ou seja, a vida útil de uma MP — antes de ser convertida em projeto de lei pelo Congresso Nacional — correntemente supera em 18 meses (!) o prazo constitucional para sua vigência; b) no período de 12 meses de fevereiro de 1997 a janeiro de 1998, a proporção entre a quantidade mensal de MPs e o volume médio de leis produzido pela legislatura (já descontada a produção que tenha como origem uma MP) nesse período oscilou entre 3,5:1 (abril de 1997) e 6,2:1 (outubro de 1997).

[6] Para uma variedade de exemplos de inovações no uso desse mecanismo constitucional, no período 1993-96, ver Monteiro, 1997d. Algumas dessas inovações podem ser perversas, do ponto de vista dos agentes econômicos. Exemplos da prática de utilizar a ocasião de uma reedição de uma MP para nela introduzir matéria "estranha" ao seu tema básico são apresentados na reportagem de M. Watanabe "Medidas provisórias podem trazer 'surpresas'", *Gazeta Mercantil*, 6-1-1998, seção Legislação.

pública federal em lidar com os desafios de seu meio-externo ("choques"), tanto quanto refletem as preferências dos que exercem o poder de governar. Ademais, o grande sucesso gerencial das MPs torna esse mecanismo virtualmente insubstituível no conjunto de recursos à disposição dos *policy-makers*. Assim, é de se esperar que dificilmente tal mecanismo legislativo venha a ser desativado no futuro, sem que sejam asseguradas compensações adequadas, de modo a que os burocratas do Executivo mantenham as vantagens inerentes de serem *first-movers* no jogo de políticas públicas.[7]

O crescente controle exercido pelo Executivo sobre o uso de recursos orçamentários apenas reforça essa autonomia. Veja-se o caso das sucessivas prorrogações do mecanismo constitucional do Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), recentemente ampliado em sua vigência até janeiro de 1999.[8] Igualmente, o Congresso Nacional aprovou em 11-12-1997, no âmbito da Proposta de Orçamento da União para 1998, a duplicação — comparativamente ao que vigorou em 1997 — da capacidade do Executivo em remanejar discricionariamente os montantes das dotações orçamentárias: ou seja, remanejamentos de até 40% poderão ser promovidos por uma decisão puramente intramuros, por via administrativa, independentemente de concordância da legislatura.[9]

Quanto aos mecanismos *internos* dessa institucionalização, eles podem ser percebidos por duas dimensões:

- A diferenciação ou complexidade da organização governamental, com as variadas classes de recursos decisórios de que se lança mão, tanto quanto o aumento da qualificação técnica dos *policy-makers*.

A trajetória do programa antiinflacionário iniciado em julho de 1993, com o Programa de Ação Imediata (PAI), estendendo-se até os dias atuais, bem ilustra o

[7] O que, de certo modo, ilustra o aforismo de que as instituições de governo *fazem* os presidentes, tanto quanto presidentes *fazem* as instituições. Há uma unanimidade tácita entre os políticos — da oposição e da situação — quanto à necessidade de se dispor de um recurso gerencial tão rápido e flexível quanto a medida provisória. Talvez isso explique por que até hoje as propostas de emenda para regulamentar o mecanismo do art. 62 da Constituição sempre foram apresentadas sem grande empenho por seus patrocinadores. Possivelmente, porque todos se vêem na posição de poder, algum dia, recorrer à emissão de MPs para resolver os problemas de política pública.

[8] A busca por mais autonomia levou recentemente o secretário da Receita Federal a reivindicar o *status* de autoridade fiscal independente para a sua agência (Monteiro, 1997e).

[9] É inerente à democracia representativa que a legislação produzida pelo Congresso Nacional de algum modo estabeleça um controle sobre o discricionarismo administrativo. O Judiciário cuidará de reverter toda ação administrativa que extrapole sua autoridade legal. Porém, essa noção pode ser substancialmente atenuada pela própria delegação de autoridade que o Congresso Nacional venha a estabelecer, muitas vezes em termos muito amplos (Breyer, 1982). Por outro lado, dois outros condicionamentos revelam-se muito intensos, na determinação dessa folga com que atua a administração pública. O Judiciário mostra-se hesitante em manifestar-se, relativamente àquelas práticas que, ao fim e ao cabo, possam ser lesivas ao interesse coletivo. Tal problema agrava-se, na extensão em que transitoriamente possa haver na composição do Judiciário — especialmente do STF — o predomínio de uma visão política associada à que prevaleça no governo. Por seu turno, os burocratas — ocupando cargos de DAS — não demonstram nenhum apego especial à ideia de fomentar os valores da democracia representativa. O intervencionismo que porventura resulte das políticas públicas que venham a patrocinar não encontrará qualquer restrição nos cânones de sua ciência ou especialização profissional. Os modelos econômicos, por exemplo, são quase sempre vazios de conteúdo institucional, de modo que as soluções ótimas neles propostas são compatíveis com cenários institucionais-constitucionais que podem ser bastante amorfos.

refinamento dos instrumentos de política econômica, tanto quanto o elevado grau de especialização alcançado na intervenção regulatória governamental. Percebe-se nesse aspecto a desvantagem comparativa do Congresso Nacional no jogo de políticas públicas. A inerente deficiência de recursos humanos, em quantidade e qualidade, nos quadros técnicos do Legislativo apenas sanciona a posição desfavorável que, de longa data, o Congresso Nacional sustenta em face dos burocratas do Executivo.

- A coerência da atuação governamental, no que diz respeito à alocação de tarefas na administração pública e aos métodos utilizados para lidar com a formulação e implementação de políticas públicas.

A longa prevalência do esforço de estabilização econômica também tem contribuído para que haja a predominância de critérios mais universais e o volume de tarefas na organização governamental seja mais coordenado na formulação de políticas públicas. Daí a maior coerência observada nas ações do governo. Dispor de critérios e ter as tarefas seguindo padrões técnicos e administrativos razoavelmente previsíveis aumenta "a estabilidade da organização, uma vez que (seus membros) sabem que, dia após dia, métodos, tarefas e o *output* resultante devem ser mantidos" (Ragsdale & Theis, 1997). Embora os exemplos quanto a essa coerência quase sempre decorram das práticas orçamentárias, no Brasil dos anos 90 a sistemática legislativa das MPs oferece, outra vez, o sentido unificador dominante no processo decisório público.

A dimensão dos *staffs* técnicos do Executivo, especialmente na chamada área econômica do governo, não chega a se refletir tão intensamente no indicador de coerência, uma vez que ainda prevalece a prática de recrutamento eventual para cargos de DAS, no interesse de quem esteja no comando da unidade decisória. Ou seja, não se poderia endossar a tese de que a coerência de pessoal transcende às mudanças de orientação que porventura ocorram, frente aos resultados eleitorais.

Uma decorrência relevante do padrão institucional analisado nesta seção é a internalização administrativa de boa parte da formação das escolhas públicas, elevando substancialmente os custos de transação (Twight, 1988) com que se defronta o cidadão-eleitor, em sua tentativa de perceber os custos e benefícios da atuação do governo na sociedade.[10] Essa é, portanto, uma forma de se entender o elevado grau de transigência revelado pelo cidadão, frente aos eventuais efeitos perversos que estão associados à institucionalização da Presidência.

4. Conclusão

O ano de 1998 inicia-se com uma ocorrência não-trivial: o governo-incumbente que é candidato à reeleição comanda, ao mesmo tempo, um processo de mudanças em segmentos importantes da Constituição. Desse modo, sua estratégia no processo político pode tornar o *logrolling* que se estabelecerá no Congresso Nacional muito mais efetivo para sustentar e ampliar seu capital político. Entre outras, as emendas da reforma administrativa (PEC 41/97, no Senado Federal) e da reforma tributária (PEC 175/95, na Câma-

[10] O que torna improcedente pressupor que "Brasil, México e Argentina hoje em dia são percebidos como países que têm um nível de transparência de Primeiro Mundo. Países em que há processos muito semelhantes aos das principais economias do G-7 em termos de privatização, desregulamentação, estabilização etc.". (Entrevista do diretor de Assuntos Internacionais do Banco Central. *O Globo*, 28-12-1997.)

ra dos Deputados) oferecem atrativos muito especiais aos governos estaduais, tornando-as um campo fértil para a composição da nova base política federal que poderá emergir das eleições de outubro-novembro próximo.

Todos os fatos aqui relacionados apontam para a dominância do Executivo na determinação das escolhas públicas — o que é uma questão para a atenção judicial, tanto quanto para o conhecimento básico de todos os que analisam a economia brasileira.

Enfim, não cabe dúvidas quanto a ser o Executivo "o mais perigoso dos Poderes" (Flaherty, 1996).

Em face da elevada instabilidade das instituições políticas no Brasil, é crucial que essa dimensão ocupe um lugar proeminente na avaliação dos diversos projetos de emenda constitucional (PECs). O fortalecimento do sistema constitucional da separação de Poderes poderá ser o caminho para que tal *perigo* seja atenuado, de vez que esse sistema cumpre duas funções fundamentais na democracia representativa:

- por um lado, garantindo que a autoridade de governar — ou qualquer de um de seus segmentos — não venha a condicionar as liberdades econômicas e individuais, em nome de eventuais resultados eleitorais, já ocorridos ou por ocorrer;
- e, por outro, associando a legitimidade de boa parte da ação governamental a uma ampla, sustentada e transparente deliberação, tal como refletida no acordo dos diferentes segmentos dessa autoridade.

Referências bibliográficas

Breyer, S. *Regulation and its reform*. Cambridge, Harvard University Press, 1982.

Edwards, G.; Kessel, J. & Rockman, B. *Researching the Presidency: vital questions, new approaches*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1993.

Flaherty, M. The most dangerous branch. *The Yale Law Journal, 125*:1.724-839, 1996.

Monteiro, J. V. Peculiaridades institucionais ao final de 1997. *Estratégia Macroeconômica, 5*(124), 29 dez. 1997a.

———. *O Bureaucratic Drift*: novos fatos sobre a economia das medidas provisórias. *Revista de Administração Pública, 31*(6), nov./dez. 1997b.

———. Um bizarro estilo de escolha constitucional — II. *Estratégia Macroeconômica, 5*(107), 5 maio 1997c.

———. *Economia & política: instituições de estabilização econômica no Brasil*. Rio de Janeiro, FGV, 1997d.

———. Haverá mesmo limites para o poder de governo? *Estratégia Macroeconômica, 5*(123), 15 dez. 1997e.

Ragsdale, L. & Theis, J. The institutionalization of the American Presidency, 1924-1992. *American Journal of Political Science, 41*(4):1.280-318, Oct. 1997.

Twight, C. Government manipulation of constitutional-level transaction-costs: a general theory of transaction-cost augmentation and the growth of government. *Public Choice, 56*(2):1.311-52, 1988.